

Statut jednostki samorządu terytorialnego a jej samodzielność

I. Statut jest formą prawnego wyodrębnienia podmiotu prawa

Nie wymaga szczegółowego uzasadnienia teza, że statut jest formą prawnego wyodrębnienia podmiotu prawa. Odpowiadający na pytania o wewnętrzną organizację instytucji statut nie jest przydatny do kształtowania sytuacji prawnej osoby fizycznej. Jak napisał kiedyś Stanisław Kasznica

„Statut musi zawierać postanowienia, dotyczące organizacji związku, zakresu działania, osobowości prawnej, środków finansowych, prawa wydawania przepisów prawnych, nadzoru itd.”

W ślad za ustawodawcą, również orzecznictwo sądowe uznaje, że

„statut gminy określa organizację wewnętrzną oraz tryb pracy rady i jej organów”¹.

II. Postawienie pytania: statut a samodzielność

Jak wskazują rozliczne meandry prawodawstwa, przedyskutowania wymaga ewentualne ścisłe wiązanie statutu z samodzielnością podmiotu, dla którego statut jest tworzony. Czy statut jednostki samorządu terytorialnego jest miarą jej samodzielności?

¹ Wyrok NSA z 4 sierpnia 1992 roku, SA/Wr 834/92 [w:] W. Abramowicz, Samorząd terytorialny w orzecznictwie NSA, wyd. Librata, Warszawa 1994, s. 28 i 88. Pozostawiając szerszą analizę tego zagadnienia do oddzielnych rozważań, warto już w tym miejscu zauważyć, że ustawodawca nie jest konsekwentny w swych klasyfikacjach, skoro część tego ustroju wyłącza z materii statutowej, poddając ją oddzielnemu regulaminowi organizacyjnemu urzędu:

– art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (jedn. tekst Dz.U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74; zm.: Dz.U. z 1996 r. Nr 58, poz. 261 i Nr 132, poz. 622; z 1997 r. Nr 9, poz. 43, Nr 123, poz. 775, Nr 107, poz. 686, Nr 113, poz. 734 i Nr 106, poz. 679; z 1998 r. Nr 155, poz. 1014 i Nr 162, poz. 1126, z 2000 r. Nr 26, poz. 306 i Nr 48, poz. 552) – cytowanej dalej jako u.sam.gm.;

– art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 1998 r. Nr 91, poz. 578; zm. Dz.U. z 1998 r. Nr 155, poz. 1014, z 2000 r. Nr 12, poz. 136, Nr 26, poz. 306 i Nr 48, poz. 552) – cytowanej dalej jako u.sam.pow. oraz

– art. 41 ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (Dz.U. z 1998 r. Nr 91, poz. 576; zm. Dz.U. z 1998 r. Nr 155, poz. 1014, Nr 160, poz. 1060 i Nr 162, poz. 1126, z 2000 r. Nr 12, poz. 136, Nr 26, poz. 306 i Nr 48, poz. 550 i 552) – cytowanej dalej jako u.sam.woj.

„W układach samorządowych (zdecentralizowanych) statut jest wyrazem swego rodzaju autonomii w zakresie regulacji «życia wewnętrznego» w samorządzie. W literaturze uważa się kompetencje do stanowienia statutów również za formę autonomii samorządu”².

W tym ujęciu wyróżnienie niektórych uchwał terminem „statut” nie jest obojętne prawnie, a przeciwnie – z terminologią tą należy łączyć wyrażnie konsekwencje prawne.

Wydawać by się mogło, że taki sposób postrzegania statutu znalazł potwierdzenie w ustawodawstwie dotyczącym samorządu terytorialnego. Wskazywałyby na to przepisy zastrzegające dla rady (sejmiku) wyłączne kompetencje do stanowienia statutu swej jednostki³.

Jednakże dalsze uregulowania każą zachować już większą ostrożność. W gminie powyżej 300 000 mieszkańców oraz w samorządzie województwa statut wymaga uprzedniego uzgodnienia z Prezesem Rady Ministrów⁴. Natomiast całkowitym odwrotem od takiego ujęcia (traktującego statut jako przejaw samodzielności jednostki samorządu terytorialnego) w kierunku tradycji wyrażnie centralistycznej jest ustawa o samorządzie powiatowym, upoważniająca ministra właściwego do spraw administracji publicznej do określenia w drodze rozporządzenia wzorcowego statutu powiatu⁵. Niezależnie od dalszych losów wzorcowego statutu powiatu, sam problem został przez ustawodawcę postawiony i wymaga wyjaśnienia: Czy kompetencja rady (sejmiku) jednostki samorządu terytorialnego do uchwalania statutu tej jednostki jest nieodłącznie związana z samodzielnością tej jednostki? Czy samorządowy status gminy, powiatu, województwa z definicji implikuje ową kompetencję? Czy zakres samodzielności w determinowaniu treści tego statutu można traktować za miarodajny wskaźnik samodzielności?

Gdyby prawidłowe było upatrywanie ścisłego związku między samodzielnością jednostki samorządu terytorialnego i ustaleniem treści jej statutu, to upoważnienie centralnego organu administracji do określenia wzorcowego statutu powiatu oraz wymóg uprzedniego uzgodnienia statutu z Prezesem Rady Ministrów stawiałyby co najmniej pod znakiem pytania status samorządowy powiatów, województw i większych miast⁶. Podobne wnioski płyną z relatywnie nikłej liczby spraw żywotnych dla jednostki samorządu terytorialnego, które rozstrzygane są samodzielnie w statucie tej jednostki. Ponadto za nieuzasadnione należałoby uznać wyróżnienie niektórych uchwał terminem „statut”, skoro nie są one konsekwencją zwiększonej samodzielności prawotwórczej organów uchwałodawczych wspólnoty lokalnej.

² Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, C.H. Beck, Warszawa 1999, s. 20–21.

³ Art. 3 ust. 1, art. 18 ust. 2 pkt 1 i art. 22 ust. 1 u.sam.gm., art. 2 ust. 4, art. 12 pkt 1 u.sam.pow., art. 7 ust. 1, art. 18 pkt 1 lit. a u.sam.woj.

⁴ Art. 3. ust. 2. u.sam.gm. i art. 7 ust. 1. u.sam.woj.

⁵ Art. 2 ust. 5 u.sam.pow.

⁶ Z logicznego czy też prawnego punktu widzenia (zasady praworządności czy zasady subsydiarności) niezrozumiała jest mozaika wymogów związanych z uchwalaniem statutów jednostek samorządu terytorialnego: (a) gminy do 300 000 mieszkańców przesyłają wojewodzie statut już uchwalony, jak każdą inną uchwałę rady gminy; (b) gminy powyżej 300 000 mieszkańców oraz samorząd województwa muszą uzyskać zgodę Prezesa Rady Ministrów na poddanie projektu statutu pod głosowanie radnych, zaś (c) rada powiatu skrupowana jest statutem wzorcowym. Najprawdopodobniej nie należy w tym zróżnicowaniu dopatrywać się jakiegokolwiek logiki, a różnice potraktować jako w całości przypadkowe. Jest to więc kolejny przyczynek do smutnego obrazu braku profesjonalizmu polskiego prawodawstwa lat dziewięćdziesiątych oraz – krytyki podziału materii ustrojowej samorządu terytorialnego pomiędzy trzy ustawy (u.sam.gm., u.sam.pow., u.sam.woj.), w najlepszym razie wzajemnie niesynchronizowane.

III. Statut a praworządność

Upatrywanie przeze mnie tak wyraźnej zależności pomiędzy samorządowym charakterem gminy, powiatu i województwa – z jednej strony, oraz prawem tej jednostki do względnie samodzielnego ustalenia treści swego statutu – z drugiej, nie jest bynajmniej wynikiem pominięcia istotnych ograniczeń, jakie zawsze narzucane są samorządowi terytorialnemu.

Nie budzi więc obiekcji zakwalifikowanie całego samorządu terytorialnego do administracji publicznej. Podział zadań między organ uchwałodawczy (radę, sejmik) oraz wykonawczy (zarząd) nie jest traktowany w kategorii podziału władz, jak to jest na szczeblu centralnym⁷. W konsekwencji moje obawy budzi nie tyle poddanie jednostek samorządu terytorialnego nadzorowi administracji rządowej, ile prewencyjny (uprzedni) charakter owego nadzoru (uprzednie uzgadnianie niektórych statutów z Prezesem Rady Ministrów).

Również narzucanie radzie (sejmikowi) ustawowych podstaw prawnych uchwalania statutu pozostaje w zgodzie z konstytucyjną zasadą praworządności⁸. Polska jest państwem unitarnym⁹, więc brak autonomii jednostek samorządu terytorialnego w określaniu treści swego statutu nie kłóci się z konstytucyjną definicją samorządu terytorialnego¹⁰.

W moim rozumieniu problemu, spór dotyczy nie tyle istoty zasady praworządności, ile – sposobu jej stosowania do samorządu terytorialnego. Czy krajowe podstawy prawne mają być niemal identyczne w treści i równie zawężająco interpretowane zarówno dla ustroju jednostki samorządu terytorialnego, jak i organizacji terenowej administracji rządowej, pozostającej w układzie scentralizowanym? Czy w świetle zasady subsydiarności¹¹, gwarantującej społecznościom lokalnym prawo do kształtowania swej struktury organizacyjnej we własnym zakresie, dopuszczalna jest tak daleko idąca ingerencja władz centralnych w kształtowanie organizacji i zasad działania tych wspólnot?

IV. Pułapka legalizmu: kazuistyczne podstawy prawne

Wzorcowy statut powiatu jedynie wyjaśnawił problem, który pojawił się znacznie wcześniej, bo już w momencie odbudowy samorządu gminnego. Ustawa o samorządzie terytorialnym¹² była bowiem często interpretowana zawężająco. Ze względu na zasadę praworządności, poszukiwano w tej ustawie kazuistycznych podstaw prawnych dla poszczególnych rozwiązań statutowych. Takie podejście było podyktowane przeświadczeniem, że skoro samorząd terytorialny, jak każda władza publiczna, potrzebuje zawsze szczegółowej podstawy prawnej zdolnej obalić negatywne domniemanie kompetencji, to również w odniesieniu do materii statutowej należy tej reguły bezwzględnie przestrzegać.

Pojawiło się w ten sposób zjawisko, które można by nazwać „pułapką legalizmu” zastawioną na samorząd terytorialny. Powołując się na ów wymóg kazuistycznej podstawy pra-

⁷ Art. 10 ust. 1. Konstytucji RP.

⁸ Art. 7 Konstytucji RP.

⁹ Art. 3 Konstytucji RP.

¹⁰ Art. 16 Konstytucji RP.

¹¹ Preambuła do Konstytucji RP.

¹² Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym (Dz.U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95 z późn. zm.).

wnej, odmówiono legitymującego znaczenia przepisom ustawowym, które do statutu jednostki samorządu terytorialnego odsyłają generalnie, we wszystkich sprawach ustroju, organizacji i zasad działania tejże jednostki¹³. Ustawowy przepis prawny, dający kompetencję do regulowania statutem ustroju gminy, nie został potraktowany w tej wykładni jako pozytywna podstawa prawna do regulowania ustroju gminy.

Jeden z wojewodów zakwestionował te postanowienia statutu gminy, które określały krąg osób uprawnionych do kandydowania na stanowisko przewodniczącego komisji rady gminy. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia nadzorczego wojewoda zarzucił przepisowi statutowemu brak podstaw prawnych. Żaden bowiem przepis prawny nie przekazuje tej kwestii do uregulowania statutowego. Wojewoda odwołał się do poglądu NSA¹⁴, iż

„do działalności organów samorządowych w sferze zobowiązań publicznoprawnych (...) nie stosuje się zasady «co nie jest zakazane, jest dozwolone», lecz zasadę «dozwolone jest to, co prawo wyraźnie przewiduje»”.

Z takiej przesłanki organ nadzoru wyprowadził wniosek, że przedmiotem uregulowania statutowego mogą być wyłącznie te kwestie, które do regulacji statutowej ustawodawca przekazał wyraźnie, kazuistycznym wyliczeniem. Ponieważ przepisy art. 22. ust. 1 w związku z art. 3 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie zawierają kazuistycznego zestawienia spraw, jakie mają być przedmiotem uregulowania statutowego, więc (zdaniem wojewody) przepisy te nie mają skutku legitymującego, a zawarte tam generalne odesłanie do statutu we wszystkich sprawach z zakresu ustroju jednostki samorządu terytorialnego nie ma legitymującego znaczenia prawnego.

Podobnego typu wnioskowania można dopatrzeć się w niektórych orzeczeniach sądowych. W świetle przepisów ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym niedopuszczalne jest wprowadzenie do statutu gminy instytucji „wotum nieufności” bądź też „wotum zaufania” rady gminy wobec zarządu gminy albo poszczególnych jego członków¹⁵.

Z takiego właśnie kazuistycznego myślenia o podstawach prawnych statutu jednostki samorządu terytorialnego wyprowadzać można genezę wzorcowego statutu powiatu. Stosownie do art. 2 ust. 5 ustawy o samorządzie powiatowym, „minister właściwy do spraw administracji publicznej określi, w drodze rozporządzenia, wzorcowy statut powiatu”. Na podstawie tej delegacji ustawowej Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wydał rozporządzenie z dnia 27 listopada 1998 roku w sprawie wzorcowego statutu powiatu¹⁶.

„Wysoka ranga rozporządzenia, zaliczonego w art. 87 ust. 1 Konstytucji RP do źródeł prawa, czyni ze statutu wzorcowego ustalonego w tej formie część powszechnie obowiązującego w państwie prawa”¹⁷.

Tymczasem jednak Sąd¹⁸ stwierdził, że przecież w tej konkretnej sprawie z zakresu ustroju gminy (tj. kręgu osób, jakie mogą ubiegać się o wybór na stanowisko przewodniczą-

¹³ Art. 3 ust. 1, art. 18 ust. 2 pkt 1 i art. 22 ust. 1 u.sam.gm., art. 2 ust. 4, art. 12 pkt 1 u.sam.pow., art. 7 ust. 1, art. 18 pkt 1 lit. a u.sam.woj.

¹⁴ Wyrok z 24 maja 1993 roku, III SA 2017/92, ONSA, 1993, nr 4, poz. 113.

¹⁵ Wyrok NSA z 19 kwietnia 1994 roku, SA/Wr 155/94, ONSA, 1995, nr 2, poz. 76.

¹⁶ Dz.U. Nr 146, poz. 957.

¹⁷ B. Dołniccki, *Samorząd terytorialny. Zagadnienia ustrojowe*, Zakamycze, Kraków 1999, s. 107.

¹⁸ Wyrok NSA z 14 kwietnia 2000 roku, II SA/Kr 208/00, wydany w sprawie ze skargi gminy na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody, stwierdzające nieważność przepisu statutu gminy określającego krąg osób uprawnionych do kandydowania na stanowisko przewodniczącego komisji rady gminy.

cego rady gminy) w ogóle nie ma potrzeby zastanawiać się nad ustawowym domniemaniem dopuszczalności czy też niedopuszczalności uregulowania statutowego. Pytanie jest źle postawione, albowiem wyraźna podstawa prawna jest wprost wyrażona w powołanych przepisach art. 22 ust. 1. w związku z art. 3 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Zaakceptowanie filozofii kazuistycznych podstaw prawnych dla statutów jednostek samorządu terytorialnego jest bardzo niebezpieczne, albowiem (1) nie ma takiej szczegółowej podstawy prawnej, której nie dałoby się jeszcze bardziej uszczegółowić, a zarazem (2) odmawiając traktowania generalnych podstaw prawnych jako wystarczającej legitymacji do stanowienia statutu, odrzucić musimy „oddolną” metodę racjonalizacji struktury samorządu oraz przepisów dotyczących tego przedmiotu. Postawa ta otwiera drogę do całkowitego zniwelowania różnicy, jaką dotychczas widziano między (a) szczegółowym determinowaniem przez prawo krajowe lokalnych struktur scentralizowanej administracji rządowej – z jednej strony, oraz (b) bardziej generalnymi podstawami ustawowymi dla rozwiązań organizacyjnych w jednostkach samorządu terytorialnego.

Ustawowa uniformizacja (w skali kraju) struktur wspólnot lokalnych pozostaje w sprzeczności z założeniem, że struktury te podporządkowane są lokalnym interesom partykularnym, czyli takim celom, priorytetom, tradycjom itp., które nie mają znaczenia prawnego dla unitarnego charakteru państwa. Statut ma być formą normatywnej wypowiedzi wspólnoty, tworzącej instytucjonalne gwarancje dla owych celów, priorytetów, tradycji. Tak właśnie stało się w odniesieniu do komisji rady (sejmiku), klubów radnych. Z uwagi na lakoniczność ustaw samorządowych w tym zakresie, należy przyjąć, iż wszelkie kwestie organizacyjne, kompetencyjne i funkcjonalne zostaną uregulowane w statucie¹⁹.

Spór o zakres dozwolonej regulacji statutowej najdłużej utrzymuje się w odniesieniu do możliwości poszerzenia w statucie gminy katalogu spraw, które mogą być przedmiotem głosowania tajnego.

W roku 1995 Sąd stwierdził, że

„art. 14 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie eliminuje możliwości wprowadzenia do statutu gminy wymogu tajnego głosowania przy podejmowaniu uchwał w innych sprawach niż przewidziane w przepisach tej ustawy. W statucie rada gminy może postanowić o wprowadzeniu głosowania tajnego w innych sprawach, jak również przyjąć zasadę dokonywania w głosowaniu tajnym wyboru na wszelkie funkcje i stanowiska”²⁰.

Jednak w orzecznictwie wypowiedziano również pogląd dokładnie przeciwny:

„Dopuszczenie w statucie gminy możliwości tajnego głosowania w każdej sprawie rozpatrywanej przez radę wykracza poza ustawowe upoważnienie do określania trybu pracy organów gminy”²¹.

Prawodawca centralny i sądy nie są osamotnieni w zawężającym interpretowaniu podstaw prawnych ustroju jednostek samorządu terytorialnego. Takie samo spojrzenie dominuje w publicznych dyskusjach angażujących znacznie szersze kręgi uczestników. Nawet dyskutanci najbardziej życzliwie nastawieni do samorządu terytorialnego zastanawiają się nad nowymi rozwiązaniami (np. zmniejszeniem liczby radnych), ale wprowadzonymi równocześnie i w podobny sposób w skali całego kraju. Natomiast bardzo trudno spotkać propozycje

¹⁹ B. Dolnicki, op.cit., s. 129–130, J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Wyd. Prawnicze, Warszawa 1999, s. 211.

²⁰ Wyrok NSA z 29 czerwca 1995 roku, II SA 1179/95; podobnie wyrok NSA z 26 czerwca 1996 roku, II SA 695/96 oraz wyrok z 5 grudnia 1996 roku, II SA 821/96.

²¹ Wyrok NSA z 9 września 1996 roku, II SA 966/96, „Wokanda”, 1997, nr 4, s. 41.

zmniejszenia regulacji centralnej, poszerzenia katalogu spraw pozostawionych do samodzielnych rozstrzygnięć lokalnych na podstawie generalnej normy kompetencyjnej.

Osobiście jestem zwolennikiem tezy, że statut może regulować każdą kwestię ustroju swojej jednostki samorządu terytorialnego, która nie została odmiennie uregulowana przez ustawę. Jeżeli porządek prawny nie zawierałby żadnych zakazów czy nakazów dotyczących np. wyborów przewodniczącego komisji rady gminy, to przepis statutu gminy dotyczący tej kwestii [„Przewodniczącym komisji może być tylko radny”] miałby swą wystarczającą, pozytywną podstawę prawną w art. 22 ust. 1 w związku z art. 3 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Bynajmniej nie domagam się dokonania radykalnych zmian w regulacjach prawnych, a jedynie – w interpretacji już obowiązujących dzisiaj generalnych podstaw statutow²². Brak podstaw do kwestionowania legitymizującej roli takiego generalnego upoważnienia. Przepisy takie należy konsekwentnie uznawać za pełnowartościową, pozytywną podstawę prawną do regulowania wszelkich spraw z zakresu ustroju (organizacji i zasad działania) jednostki samorządu terytorialnego w takim zakresie, w jakim brak odmiennych uregulowań ustawowych.

V. Materia statutowa a prawa obywateli

Czy proponowane przeze mnie poszerzenie granic własnej regulacji statutowej może zagrazić prawom obywatelskim?

Przyjmuje się powszechnie, że statut jako prawo ustrojowe nie może ograniczać sfery wolności i praw obywatelskich oraz uprawnień jednostek wynikających z prawa cywilnego i innych działów²³. Nagminne błędy władz gminnych ingerujących dość niefrasobliwie w toku procedury planistycznej²⁴ w żywotne interesy własnościowe obywateli wskazują, że nie jest bezprzedmiotowe pytanie o zakres i skuteczność ochrony obywatela przed samorządem terytorialnym. Bez wyraźnego przyzwolenia ustawowego nie można domniemywać prawa władz jednostki samorządu terytorialnego do wkraczania w prawa i wolności obywatela, choćby był on członkiem danej wspólnoty samorządowej.

W przypadku samorządu terytorialnego jesteśmy dopiero na początku trudnej drogi wytyczania linii rozgraniczającej prawo ustrojowe od materialnego prawa administracyjnego (kształtującego stosunki prawne z osobami trzecimi). W powołanym już wyroku NSA²⁵ rozważana była relacja między kompetencją komisji rady gminy do wyboru swego przewodniczącego spośród niektórych tylko swoich członków (będących radnymi) – z jednej strony, oraz konstytucyjnym prawem obywatela do równego traktowania przez władze publiczne²⁶. Gmina argumentowała, że wobec braku odmiennego przepisu ustawowego może ona w swoim statucie ograniczyć grono kandydatów do fotela przewodniczącego komisji wyłącznie do członków komisji będących radnymi. Sąd podzielił jednak odmienne stanowisko wojewody,

²² Art. 3 u.sam.gm., art. 2 ust. 4 u.sam.pow., art. 7 ust. 1 u.sam.woj.

²³ Wyrok NSA z 22 lutego 1994 roku, SA/Wr 2248/93, „Wspólnota”, 1994, nr 38, s. 20; por. Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, wyd. 2, C.H. Beck, Warszawa 1999, s. 20–21.

²⁴ Art. 18 ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku o zagospodarowaniu przestrzennym (jedn. tekst Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139, zm. Dz.U. z 1999 r. Nr 41, poz. 412 i Nr 111, poz. 1279; z 2000 r. Nr 12, poz. 136).

²⁵ Wyrok z dnia 14 kwietnia 2000 roku, II SA/Kr 208/00.

²⁶ Art. 32 ust. 1. zd. 2 Konstytucji RP.

iz do sytuacji takiej należy stosować konstytucyjną zasadę równości obywateli. Dla ustalenia reguły ustrojowej odwołano się do reguły prawa materialnego.

Oddziaływanie statutu na sytuację obywatela może być również bardziej pośrednie. Wyznaczenie struktury urzędu czy godzin przyjęć stron może realnie wpłynąć na realizację praw i wolności obywatelskich.

Mimo tych powiązań i zależności można uznać za powszechnie akceptowaną tezę, że kształtowanie materii statutowej nie podlega ogólnym regułom jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego, gdzie załatwiane są indywidualne sprawy z zakresu administracji publicznej.

VI. Przedmiot statutu: wspólnota czy organy wspólnoty

W ten sposób wracamy do punktu wyjścia, czyli tytułowego pytania o trafność wnioskowania: (p r z e s ł a n k a) Skoro jednostce samorządu terytorialnego odebrano prawo do samodzielnego kształtowania własnej struktury, to (w n i o s e k) jednostka taka nie może już być traktowana jako zasługująca na miano samorządowej w tym znaczeniu, jaki samorządowi terytorialnemu nadaje konstytucja i Europejska Karta Samorządu Terytorialnego?

Samorząd terytorialny nie może być zredukowany do kompetencji decyzyjnych (w formie uchwał i decyzji), albowiem również w hierarchicznym podporządkowaniu jednostka niższa może mieć wyznaczony obszar właściwości do rozstrzygania spraw z zakresu administracji publicznej. Wystarczy wspomnieć, że zasada właściwości zapisana była w Kodeksie postępowania administracyjnego z roku 1960, gdy władz nie można było podejrzewać o tęsknotę za samorządem terytorialnym. O właściwości organu administracyjnego przesadzają względy ściśle formalne, bez uzależniania ich od zakresu usamodzielnienia decydenta. Gdyby więc jedynym celem reorganizacji administracji terenowej, dokonanych w latach dziewięćdziesiątych, było rozproszenie kompetencji (dekoncentracja) – bez pełnego upodmiotowienia i usamodzielnienia lokalnych wspólnot samorządowych, to nie zasługiwałyby one na miano „reform samorządowych”.

Konstytucyjna definicja samorządu terytorialnego i charakterystyka tej instytucji, jaką zawiera Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, nie pozostawiają (moim zdaniem) wątpliwości, że samorządowa formuła decentralizacji administracji publicznej jest gwarantowana nie tylko przez sądową ochronę i kontrolę owej decentralizacji. Równie istotną gwarancją jest upodmiotowienie społeczności lokalnych, nazywanych przez ustawy „wspólnotami lokalnymi”²⁷. Wspólnoty te podejmują decyzje bezpośrednio (wybory, referendum, zebranie wiejskie) bądź poprzez swych przedstawicieli. To społeczności lokalne są podmiotami praw majątkowych w zakresie mienia komunalnego i mienia gminnego. Przynależność do społeczności lokalnej jest oparciem dla interesu prawnego, dającego legitymację do zaskarżania do Naczelnego Sądu Administracyjnego uchwał własnej rady gminy²⁸. Samorząd

²⁷ Art. 1 ust. 1 u.sam.gm., art. 1 ust. 1 u.sam.pow., art. 1 ust. 1 u.sam.woj.

²⁸ „Každy mieszkaniec gminy (jako członek «wspólnoty samorządowej» w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym) ma interes prawny w oddziaływaniu na rozwój swojej gminy i jest to «interes prawny» w rozumieniu art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, tj. dający legitymację do zaskarżenia do Naczelnego Sądu Administracyjnego uchwały organu tej gminy” (wyrok NSA z 7 lipca 2000 roku, II SA/Kr 2060/99; wyrok NSA z 20 września 2000 roku, II SA/Kr 519/00).

ma być zinstytucjonalizowanym wyrazicielem partykularnych, odrębnych i często odmiennych interesów społeczności lokalnej. Konsekwencją jest uznanie w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego prawa społeczności (wspólnoty) lokalnej do względnie samodzielniego (tj. w ramach ustaw) kształtowania swej struktury organizacyjnej:

„Społeczności lokalne powinny móc samodzielnie ustalać swą wewnętrzną strukturę administracyjną, tworząc jednostki dostosowane do specyficznych potrzeb i umożliwiające skuteczne zarządzanie (art. 6 EKST)”.

Jeżeli jednostki samorządu terytorialnego mają się stać formami organizacyjnymi społeczeństwa obywatelskiego, to ich statuty nie powinny być redukowane do roli regulaminów organizacyjnych władz tej jednostki. Statut nie jest tylko aktem wewnętrznym. Ustala on reguły, jakie muszą być bezwzględnie przestrzegane przy uchwalaniu przez daną radę (sejmik) wszystkich jej uchwał. Sprzeczność uchwały ze statutem powoduje jej nieważność i zarzut taki może być skuteczny przed Naczelnym Sądem Administracyjnym²⁹.

„Uchwały organów gminy sprzeczne z przepisami statutu gminy są nieważne jako sprzeczne z prawem”³⁰.

Statut każdej jednostki samorządu terytorialnego musi być promulgowany w szczególnym trybie i dopiero po tej publikacji wchodzi w życie³¹.

W celu prawidłowego kształtowania ustawowych podstaw prawnych statutów samorządów konieczne jest wydzielenie sfery korporacyjnej charakterystycznej, konstytutywnej dla wszystkich podmiotów o charakterze korporacyjnym, i zastrzeżenie tej problematyki do regulacji ustawowej (niezbyt obfitej) i statutowej. Jeżeli statut ograniczyłby się do regulowania organizacji władz publicznych, to korporacyjność jednostki samorządu terytorialnego byłaby fikcją prawną bez istotnego znaczenia prawnego, bez żadnej treści istotnej dla obywatela, dla sądu, dla prawodawcy. Implikowałoby to pytanie o zasadność usamodzielnienia władz samorządowych. Dlaczego przyznawać im środki publiczne, majątek komunalny oraz istotną część władztwa publicznego, skoro nie są one poddane realnej kontroli „wspólnoty lokalnej”?

Z drugiej zaś strony akceptowanie sfery korporacyjnej, ale wyłączenie jej z materii statutowej, podważałoby zasadność wyodrębniania statutu jako szczególnej regulacji prawnej.

Uczynienie ze statutu jednostki samorządu terytorialnego kompleksowej regulacji sfery korporacyjnej wymagałoby istotnej zmiany w podejściu ustawodawcy do tych statutów. Musiałby one objąć dodatkowe zagadnienia, a w szczególności – problematykę wyborów, referendum i konsultacji, stanowiących formę wypowiedzi ogółu członków wspólnoty samorządowej³². Wtedy konieczne byłoby wprowadzenie wymogu zaakceptowania treści statutu w drodze referendum lokalnego. Z tego powodu zmalałaby obawa naruszenia praw obywa-

²⁹ „Uchwały organów gminy sprzeczne z przepisami statutu gminy są nieważne jako sprzeczne z prawem w rozumieniu art. 91 ust. 1 i art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym” (wyrok NSA z 4 kwietnia 1994 roku, II SA 3174/95, ONSA, 1997, nr 2, poz. 64).

³⁰ Wyrok NSA z 4 kwietnia 1994 roku, II SA 3174/95, ONSA, 1997, nr 2, poz. 64; podobnie wyrok NSA z 4 kwietnia 1996 roku, II SA 3174/95, ONSA, 1997, nr 2, poz. 64.

³¹ Statut każdej jednostki samorządu terytorialnego musi być promulgowany w szczególnym trybie i dopiero po tej publikacji wchodzi w życie: art. 22 ust. 2 u.sam.gm., art. 43. ust. 1 u.sam.pow., art. 7 ust. 2 u.sam.woj.

³² Na zdecydowanie mniejszą skalę czynią to obecnie statuty jednostek pomocniczych gmin. Dowodzi to jednak, że w naszym dzisiejszym stanie prawnym nie stanowi już herezji, niewymagającej rzeczowej argumentacji, postulat przeniesienia części prawa wyborczego do statutów jednostek samorządu terytorialnego.

telskich, przed czym mają chronić szczegółowe podstawy prawne. Jeżeli więc statut ma uchwycić i w sposób istotny wyróżniać się z ogółu uchwał rady (sejmiku), to nie może być zawężony do organizacji władz wspólnoty. Statut powinien być *quasi*-konstytucją wspólnoty: jej dotyczącą i przez nią uchwalaną. Ale wówczas nie może być mowy o szczegółowej ingerencji prawodawcy centralnego. Dopiero wtedy statut stałby się synonimem (miernikiem) samodzielności jednostki samorządu terytorialnego.

Tak postrzegana materia statutowa dotyczy praw obywatelskich. Wyznacza to zadanie badawcze na przyszłość: zidentyfikowania cech wyróżniających ten obszar regulacji prawnej. Wymagać to będzie przeanalizowania relacji między prawem o ustroju samorządu terytorialnego – z jednej strony, oraz administracyjnym prawem materialnym i procesowym – z drugiej strony.

VII. Sądowa ochrona powszechnego prawa do statutu

Konsekwencją zaproponowanego podziału obowiązków między prawodawcę centralnego i lokalnego w kształtowaniu struktur samorządu terytorialnego powinna być również akceptacja ewentualnej zwiększonej dociekliwości wyborców, zainteresowanych materią statutową swej jednostki samorządu terytorialnego. Członek wspólnoty lokalnej finansujący swymi podatkami działanie swoich władz ma prawo stawiać pytania zasadnicze: Czy władze jego wspólnoty wywiązują się z obowiązku optymalnego regulowania swej struktury? Czy zapewniona jest w ten sposób należyta obsługa członków wspólnoty samorządowej i zaspokojenie ich interesów zbiorowych? Biorąc pod uwagę obowiązujące przepisy³³, można wyobrazić sobie skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego na bezczynność rady (sejmiku) dotyczącą prawidłowego ukształtowania struktur organizacyjnych administracji samorządowej danej jednostki samorządu terytorialnego, ukształtowania adekwatnych procedur, jak też skargę na sprzeczność z podstawami prawnymi, nakazującymi tworzenie ustroju jednostki samorządu terytorialnego, optymalnego z punktu widzenia zbiorowych potrzeb wspólnoty.

Z drugiej strony jednostki samorządu terytorialnego mogłyby rozważyć możliwość wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności z Konstytucją RP oraz Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego tych rozwiązań ustaw samorządowych, które zbyt daleko ingerują w sprawy korporacyjne, *stricte* lokalne, obojętne dla realizacji zadań organów centralnych, obojętne dla unitarnego charakteru państwa.

Ustawodawca zwyczajny nie ma tu bowiem pełnej swobody regulowania, tworzenia coraz to nowych uregulowań ustawowych, krępujących samorząd gminny, powiatowy, samorząd województwa w kształtowaniu ich ustroju. Zasada subsydiarności nakazuje domniemywać brak potrzeby takiego uregulowania ustawowego.

Jeżeli zgodzimy z powyższymi тезami, iż

(a) konstytucyjna zasada subsydiarności ogranicza swobodę prawodawcy w regulowaniu materii statutowej jednostek samorządu terytorialnego,

(b) statut takiej jednostki jest źródłem prawa powszechnie obowiązującego na danym terenie,

³³ Art. 101–101a u.sam.gm., art. 87–88 u.sam.pow. oraz art. 90–91 u.sam.woj.

(c) każdy członek wspólnoty lokalnej ma prawo dochodzenia (również na drodze sądowej) optymalizowania obsługi lokalnych potrzeb zbiorowych,

(d) każdemu obywatelowi przysługuje konstytucyjne prawo do równego traktowania przez władze publiczne i zapewnienia mu należytej ochrony sądowej (*due proces of law*)³⁴,

to musimy konsekwentnie przyjąć, że pojedynczy członek wspólnoty lokalnej korzysta z ochrony sądowej w swym roszczeniu wobec władz wspólnoty o zapewnienie adekwatnego ustroju wspólnoty: racjonalnie zorganizowanej, dobrze działającej organizacji. Absolutnym minimum w tym zakresie jest prawo każdego członka społeczności lokalnej (regionalnej) domagania się od swej wspólnoty uchwalenia optymalnego statutu, a roszczenie takie powinno doznawać ochrony sądowej.

³⁴ Art. 32 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.